

**THE EDUCATION SECTOR ANALYTICAL DAN CAPACITY DEVELOPMENT PARTNERSHIP  
(ACDP - 006)**

**PENGEMBANGAN STRATEGI  
PENDIDIKAN DASAR**

**ANALISIS  
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH**

**15 Mei 2013**

## **KEMITRAAN UNTUK PENGEMBANGAN KAPASITAS DAN ANALISIS PENDIDIKAN (ACDP):**

Pemerintah Republik Indonesia (dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan BAPPENAS), *Australian Agency for International Development (AusAID)*, Uni Eropa (EU) dan Bank Pembangunan Asia (ADB) telah membentuk Kemitraan Untuk Pengembangan Kapasitas dan Analisis Pendidikan (ACDP) sebagai fasilitas untuk memajukan dialog kebijakan dan reformasi kelembagaan dan organisasi sektor pendidikan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan dan membantu mengurangi kesenjangan dalam kinerja pendidikan di provinsi dan kabupaten di Indonesia. Kegiatan ini merupakan bagian integral dari Program Pendukung Sektor Pendidikan (ESSP) yang terdiri dari (i) dukungan sektor anggaran Uni Eropa dengan pengaturan yang telah disetujui untuk pencairan hibah - didasarkan oleh hasil dan (ii) kebijakan dan program yang dialokasikan-oleh AusAID sektor pendukung hibah pengembangan yang terdiri dari: program prasarana sekolah, dan sebuah program pengembangan pengelolaan sekolah di kabupaten secara nasional serta sebuah program untuk mempercepat akreditasi sekolah-sekolah islam swasta di Indonesia. Laporan ini disiapkan dengan dukungan hibah dari AusAID dan Uni Eropa melalui ACDP.

### **PERUSAHAAN KONSULTAN:**

Dua perusahaan konsultan utama yang bertanggungjawab terhadap penyiapan Laporan Analisis Bantuan Operasional Sekolah (ver. 2013-05-15) ini adalah : **PT. Trans Intra Asia (TIA)**, Indonesia dan **Institute of Public Administration of Canada (IPAC)**. Konsultan utama ini juga berasosiasi dengan lima (5) lembaga, yaitu: dua (2) dari Canada (**Queens University** dan **Dalhousie University**) dan tiga (3) dari Indonesia (**Institut Pertanian Bogor**, **Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**, dan **Lembaga Pengembangan Ekonomi dan Keuangan**).

### **TIM KONSULTAN YANG MENYIAPKAN LAPORAN:**

1. **Chris Majewski**, Team Leader/Basic Education Policy and Governance Expert
2. **Achmadi Ringoringo**, Education Finance Expert
3. **Robertus Soeharno**, PFM & Decentralization Expert
4. **Umaedi**, Capacity Development Expert
5. **I Made Sumertajaya**, Data Analyst
6. **Jeffry Fanciscus Haloho**, Research Assistant

## DAFTAR ISI

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	i
DAFTAR TABEL.....	ii
DAFTAR SINGKATAN.....	iii
1. Latar belakang dan sejarah Pendanaan BOS .....	1
2. Tujuan program BOS .....	2
3. Perencanaan dan pelaporan - format dan isu .....	3
4. Alternatif-alternatif untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dalam perencanaan dan pelaporan .....	5
5. Alokasi BOS pada tingkat nasional .....	6
6. Alokasi dana BOS untuk sekolah/madrasah .....	6
7. Distribusi dana BOS .....	7
8. Pembayaran dan penerimaan dana BOS .....	7
9. Dokumentasi untuk program BOS.....	8
10. Akuntabilitas .....	8
11. Monitoring dan supervisi untuk sistem yang dipergunakan di sekolah .....	8
12. Evaluasi dari monitoring dan supervisi pada sistem sekolah.....	9
13. Monitoring pada madrasah.....	9
14. Supervisi madrasah.....	10
15. Evaluasi dari monitoring dan supervisi pada sistem madrasah .....	10
16. Peranan BOS dalam Pendidikan Dasar Bebas Pungutan .....	11
17. Biaya operasional non-personalia untuk pendidikan dasar di Indonesia untuk berbagai rentang ukuran satuan pendidikan .....	11

### LAMPIRAN (dalam CD)

- Lampiran 1: Dana BOS, Penggunaan yang diperbolehkan dan yang dilarang  
Lampiran 2: Contoh Dasar Penggunaan Sekolah Dasar di Australia Selatan  
Lampiran 3: Penghitungan Biaya Operasional Non-personalia di Sekolah Dasar oleh DBE1  
Lampiran 4: Penghitungan Biaya Operasional Non-personalia di Sekolah Menengah Pertama oleh DBE1

Dokumen ini merupakan Volume 3 dari Pengembangan Strategi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan. Laporan selengkapnya terdiri dari sembilan volume:

- Volume 1. Laporan Akhir
- Volume 2. Kerangka Konseptual Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
- Volume 3. Analisis Bantuan Operasional Sekolah
- Volume 4. Proyeksi Biaya yang dibutuhkan untuk Pelaksanaan Pendidikan Dasar Bebas Pungutan hingga Tahun 2020
- Volume 5. Survei Kontribusi Orangtua dalam Pendidikan Dasar
- Volume 6. Strategi Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Dan Institusi Dalam Mendukung Implementasi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
- Volume 7. Bantuan bagi Keluarga Miskin dalam mendanai Biaya Pribadi untuk Pendidikan Dasar
- Volume 8. Kerangka Akuntabilitas
- Volume 9. Draf Peta Jalan Untuk Implementasi Strategi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan

## DAFTAR TABEL

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pendanaan BOS per tahun .....	1
Tabel 2. 13 komponen kegiatan/biaya yang diperbolehkan dipergunakan dengan dana BOS .....	3
Tabel 3. Biaya Operasional Non-personalia SD/MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda tanpa memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013 .....	12
Tabel 4. Biaya Operasional Non-personalia SD/MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda dengan memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, sebesar 20%, tetapi tidak memperhitungkan biaya guru mata pelajaran (untuk 2013) .....	13
Tabel 5. Biaya Operasional Non-personalia SD dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda apabila memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013 sebesar 20% .....	14
Tabel 6. Biaya Operasional Non-personalia MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda apabila memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013 sebesar 20% .....	14
Tabel 7. Biaya operasional non-personalia tahun 2013 untuk SMP tanpa biaya honorarium, konsumsi dan investasi ringan. ....	16
Tabel 8. Biaya operasional non-personalia tahun 2013 untuk MTs tanpa biaya honorarium, konsumsi dan investasi ringan .....	16
Tabel 9. Biaya Operasional non-personalia untuk SMP dengan penghitungan biaya honorarium, konsumsi, dan investasi ringan sebesar 20% (untuk tahun 2013) .....	17
Tabel 10. Biaya operasional non-personalia MTs dengan penghitungan honorarium, konsumsi, dan investasi ringan sebesar 20% .....	17

## DAFTAR SINGKATAN

## DAFTAR SINGKATAN

ACDP	Analytical and Capacity Development Partnership
ADB	Asian Development Bank
AusAID	Australian Agency for International Development
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BOS	Biaya Operasional Sekolah
BSM	Bantuan Siswa Miskin
EMIS	Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (Education Management Information System)
FBE	Pendidikan Dasar Bebas Pungutan (Free Basic Education)
FGD	Kelompok Diskusi Terfokus (Focus Group Discussion)
KKTPUU	Kelompok Kerja Teknik Pimpinan Unit Utama
Kemdikbud	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemenag	Kementerian Agama
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MTs	Madrasah Tsanawiyah
PDBP	Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
SD	Sekolah Dasar
SIMP	Sistem Informasi Manajemen Pendidikan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPN	Standar Pendidikan Nasional
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Pemberantasan Kemiskinan
ToR	Kerangka Acuan (Terms of Reference)



TEKS UTAMA

## 1. Latar belakang dan sejarah Pendanaan BOS

Bantuan Operasional Sekolah (BOS), diperkenalkan pada tahun 2005 sebagai program, dalam rangka menunjang program Wajar 9 Tahun untuk pendidikan dasar, dengan memberikan dukungan kepada sekolah/madrasah yang menyelenggarakan program pendidikan dasar. Fokus khusus dari program ini adalah penyediaan dana untuk anggaran biaya operasional non-personalia kepada sekolah/madrasah. Pengenalan program ini di tahun 2005 merupakan hasil dari keputusan pemerintah untuk tidak menaikkan subsidi BBM, dan mengarahkan dana yang dihemat tadi kepada program-program yang dapat benar-benar membantu keluarga tidak mampu.

Program BOS dinilai cocok untuk struktur pendanaan pendidikan di Indonesia yang terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

- Pendanaan untuk pembayaran gaji/honorarium guru dan tenaga kependidikan dari sekolah/madrasah;
- Pendanaan untuk investasi ringan, misalnya untuk buku, media pembelajaran, dan beberapa peralatan seperti komputer dan generator
- Pendanaan untuk perbaikan berat dari fasilitas dan peralatan
- Investasi berat lainnya; dan
- Biaya operasional non-personalia untuk pengadaan barang dan jasa yang diperlukan oleh sekolah/madrasah untuk menyelenggarakan program pendidikan, termasuk pemeliharaan fasilitas dan peralatan.

Untuk tahun 2005 dan 2006, hanya terdapat satu juknis BOS baik untuk sekolah maupun madrasah, tetapi sejak tahun masing-masing sekolah/madrasah mempunyai juknis tersendiri, sehingga sistem administrasi sekolah dan madrasah sudah terpisah.

Penyediaan dana BOS sejak semula selalu dialokasikan berdasarkan jumlah peserta didik yang terdaftar. Jumlah yang dibayarkan bervariasi tiap tahunnya, seperti pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1. Pendanaan BOS per tahun**

Tahun	Tingkatan Satuan Pendidikan	Jumlah (Rp)
2005-6	SD	235,000
	SMP	324,000
2007-8	SD	254,000
	SMP	354,000
2009-2011	SD Perkotaan	400,000
	SD Perdesaan	397,000
	SMP Perkotaan	575,000
	SMP Perdesaan	570,000
2012	SD	580,000
	SMP	710,000

Pada tahun ajaran 2006/2007, suatu program tambahan/pelengkap diberikan, berupa BOS Buku untuk meningkatkan ratio buku per peserta didik yang terlalu rendah di pendidikan dasar. Alokasi untuk BOS buku ini adalah sedikit lebih rendah daripada Rp 30,000 per peserta didik.

## 2. Tujuan program BOS

Secara luas BOS dirancang untuk mendukung Program Wajib Belajar Sembilan Tahun (Wajar 9) serta dalam rangka peningkatan pencapaian mutu pendidikan dasar.

Pada awalnya, tujuan kunci dari program BOS adalah perluasan akses ke pendidikan dasar. Mulai tahun 2009 tujuan program ini diperluas untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Hal ini dapat dilihat dari Juknis Penggunaan Dana BOS dan Juknis Pelaksanaan<sup>1</sup>. Sebagai contoh adalah dalam Juknis BOS 2012, baik untuk madrasah negeri maupun swasta, dinyatakan bahwa mulai tahun 2009 arah dari program difokuskan kepada pemberian kontribusi pada peningkatan mutu pendidikan dasar.

Introduksi dari BOS juga terkait erat dengan kebijakan “Pendidikan Dasar Bebas Pungutan” dan Kebijakan Pro-miskin. Pada tahun 2007 Juknis BOS, baik untuk sekolah maupun untuk madrasah, mengatur bahwa, kecuali untuk satuan pendidikan dasar bertaraf internasional, semua SD/MI dan SMP/MTs negeri maupun swasta tidak diperbolehkan memungut uang sekolah. Dalam kaitannya dengan sekolah/madrasah bertaraf internasional, Juknis tersebut mengatur bahwa sekolah/madrasah tersebut hendaknya menyadari bahwa pendidikan adalah organisasi/kegiatan nir laba, sehingga uang sekolah yang mereka pungut haruslah tidak memberatkan orangtua peserta didik. Juknis juga dimaksudkan bahwa penyediaan dana adalah untuk mengurangi beban orangtua peserta didik untuk membayar biaya operasional yang dipersyaratkan oleh sekolah/madrasah tersebut. Fokus khusus diberikan pada kesulitan yang dihadapi penduduk Indonesia yang paling miskin, dimana sekolah/madrasah diminta untuk memungut apapun pada peserta didik yang tidak mampu. Butir 2 dari Juknis mengatur secara eksplisit:

*Bebaskan semua peserta didik yang tidak mampu dari semua jenis pungutan, baik di sekolah/madrasah negeri maupun swasta.*

Meskipun aturan program BOS membatasi kehendak sekolah/madrasah untuk melakukan pungutan, terutama kepada orang tua peserta didik yang tidak mampu, hal ini tidaklah bertentangan dengan prinsip-prinsip Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Aturan BOS masih memperbolehkan sumbangan dari orangtua peserta didik yang bersifat sukarela untuk peningkatan mutu pendidikan. Juknis mengatur secara spesifik bahwa sumbangan tersebut dapat diberikan oleh orangtua peserta didik yang mampu, namun harus benar-benar sukarela, tidak mengikat orangtua, tidak diatur baik jumlah maupun waktu kapan harus dibayarkan, dan bagi orangtua yang tidak memberikan sumbangan, maka yang bersangkutan tidak boleh menderita karena terkena diskriminasi.

Walaupun peningkatan mutu pendidikan sudah disebutkan sebagai tujuan dari BOS sejak tahun 2009, namun baru tahun 2011 diberikan penjelasan tentang apa yang dimaksud dengan mutu tersebut. Penjelasan tersebut diberikan dalam modul pelatihan BOS yang dipakai untuk pelatihan BOS pada tahun tersebut. Pelatihan tersebut mensyaratkan bahwa sekolah/madrasah harus menyusun RKS/RKM serta RKAS/RKAM berdasarkan Evaluasi Diri Sekolah (EDS). Dalam proses perumusan EDS ini sekolah/madrasah diharuskan untuk membandingkan kondisi sekolah/madrasah sekarang dengan kriteria-kriteria/indikator-indikator Standar Pelayanan Minimal (SPM) atau dengan Standar Nasional Pendidikan (SNP). Apabila ditemui adanya kesenjangan, maka harus disusun program sekolah/madrasah beserta rencana anggaran untuk menutup kesenjangan tersebut. Namun demikian format perencanaan yang harus dipergunakan oleh sekolah/madrasah untuk keperluan tersebut ternyata belum dapat memungkinkan disusunnya analisis kesenjangan tersebut.

<sup>1</sup> Juknis Penggunaan Dana BOS 2012, Lampiran Permendikbud No 51/2011, Bab 1, Pembukaan: “...sejak tahun 2009, pemerintah mengubah tujuan, pendekatan dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menjadi peningkatan mutu”.

Implikasi dari istilah BOS (Bantuan Operasional Sekolah) adalah bahwa dana yang disediakan adalah untuk biaya operasional sekolah. Dana BOS hanya diperbolehkan untuk digunakan untuk 13 komponen biaya/kegiatan, dan tidak diperbolehkan untuk penggunaan yang lain<sup>2</sup>.

**Tabel 2. 13 komponen kegiatan/biaya yang diperbolehkan dipergunakan dengan dana BOS**

1. Pengadaan dan penggandaan buku teks
2. Kegiatan-kegiatan yang terkait dengan penerimaan peserta didik baru
3. Kegiatan-kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler
4. Ulangan dan ujian
5. Pengadaan ATK
6. Lengganan daya dan jasa
7. Pemeliharaan rutin atas gedung dan peralatan
8. Pembayaran honorarium kepada guru dan tenaga kependidikan tidak tetap
9. Pengembangan professional guru
10. Bantuan kepada peserta didik tidak mampu
11. Biaya untuk pengelolaan dana BOS
12. Pengadaan komputer
13. Peralatan media (elektronik), hanya setelah butir 1-12 sudah terpenuhi.

Daftar lengkap dari penggunaan uang yang diperbolehkan dan yang dilarang disajikan dalam Lampiran 1.

Meskipun dalam sistem akuntansi biaya operasional dapat mencakup baik biaya operasional personalia, maupun non-personalia aturan BOS sebenarnya hanya untuk biaya operasional non-personalia<sup>3</sup>:

*Dana non-personalia adalah dana untuk bahan habis pakai, biaya listrik, air, telepon, pemeliharaan ringan, uang lembur, transpor, pajak dan asuransi, dsb<sup>4</sup>*

Disamping untuk penggunaan-penggunaan di atas, aturan BOS juga memperbolehkan penggunaan dana BOS untuk investasi ringan dan untuk pembayaran biaya personalia<sup>5</sup>. Tidak ada penjelasan tentang mengapa komponen-komponen biaya ini diperbolehkan.

### 3. Perencanaan dan pelaporan - format dan isu

Dengan mencermati 13 komponen yang diperbolehkan untuk dibiayai dengan dana BOS, maka dapat dilihat bahwa komponen-komponen tersebut tidak selalu merefleksikan tujuan BOS untuk meningkatkan mutu pendidikan dasar. Komponen-komponen tersebut hanyalah menjelaskan jenis kegiatan dan jenis pengeluaran yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Yang bersangkutan/terkait dengan mutu pendidikan diatur bukan dalam komponen tersebut, tetapi di dalam format BOS-K1, dan BOS-K7 yang dipergunakan sekolah/madrasah untuk melaporkan rencana dan ldan pelaksanaan dari program yang disusun. Dokumen-dokumen ini menggambarkan bagaimana hasil EDS diterjemahkan ke dalam kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk menutup kesenjangan

<sup>2</sup> Juknis BOS pp 17 - 22

<sup>3</sup> Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS 2012/Juknis BOS (lampiran Permendikbud No. 51 Tahun 2011: "BOS adalah sebuah program pemerintah yang terutama ditujukan untuk menyediakan dana operasional non-personalia kepada institusi—institusi pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar"

<sup>4</sup> PP No. 48/ 2008 dan Permendiknas No 69 /2009

<sup>5</sup> Juknis BOS 2012 *op.cit*

antara kondisi nyata dan mutu yang harus dicapai menurut SPM dan/atau SNP. Dokumentasi ini juga dapat memberikan informasi tentang seberapa efektif program-program untuk menutup kesenjangan tersebut dilaksanakan. Analisis kesenjangan dan target-target untuk menutup kesenjangan sebenarnya tidak dipersyaratkan dalam Juknis BOS<sup>6</sup>.

Meskipun telah menggunakan format-format perencanaan dan pelaporan tersebut, sekolah/madrasah masih harus menyusun rencana dan laporan berdasarkan 13 komponen biaya yang dibahas sebelumnya – seperti honorarium, bahan habis pakai, dan jasa-jasa – namun pelaporan ini dapat disusun dalam format yang sederhana. Mengingat maksud utama pelaporan adalah pemberian informasi kepada para pemangku kepentingan utama di daerah, maka pelaporan tersebut dapat disusun dalam suatu format yang cocok untuk dipajang pada papan pengumuman di depan sekolah/madrasah. Sekolah/madrasah juga dapat memilih untuk menampilkan suatu laporan penggunaan uang dalam format sederhana ini, meskipun bukan merupakan suatu keharusan.

Perlu dicatat bahwa komponen biaya BOS tersebut di atas bukan merupakan komponen yang seragam. Beberapa komponen merupakan jenis kegiatan, sedangkan yang lain merupakan jenis biaya. Kegiatan yang didaftar belum mencakup semua kegiatan yang diperlukan untuk mencapai SPM atau SNP. Beberapa kegiatan yang biasa ditemukan di dalam dokumen-dokumen perencanaan dan penganggaran sekolah/madrasah juga tidak terdapat dalam daftar kegiatan tersebut. Hal ini menambah kompleksnya pembukuan, akuntansi, dan pelaporan pada tingkat sekolah/madrasah yang diperlukan untuk mendukung tersusunnya laporan tersebut, karena memerlukan dipeliharanya dua sistem akuntabilitas yang, tidak terkoneksi, paling sedikit, secara parsial.

Pelaporan program sekolah/madrasah yang harus menggunakan format BOS K-1 (kolom 7) dan BOS K-7 (kolom 3) memunculkan beberapa isu. Program sekolah/madrasah yang ada dalam format ini tidak lagi disyaratkan<sup>7</sup> untuk menggunakan delapan standar SNP. Standar nomor 8, yaitu Standar Pembiayaan, belum diatur dalam Permendikbud. Yang sudah diatur barulah penghitungan standar biaya operasional non-personalia, dengan mengidentifikasi jenis biaya/belanja dan menghitung jenis-jenis belanja tersebut dan menghitung biaya total untuk sekolah (SD/SMP) dengan asumsi tentang jumlah rombongan belajar dan jumlah peserta didik setiap rombongan belajar<sup>8</sup>. Jumlah biaya untuk kegiatan tidak dihitung dalam standar tersebut. Tidak adanya “daftar kegiatan” yang wajib dilakukan untuk mencapai SPM/SNP dan adanya beberapa kegiatan yang tumpang tindih antara beberapa standar juga menyebabkan kesulitan tambahan bagi sekolah/madrasah dalam proses penyusunan perencanaan dan penganggaran, karena format untuk dokumen-dokumen tersebut perlu disusun per kegiatan. Keputusan untuk tidak menggunakan delapan standar dalam menyusun format BOS-K1 dan BOS-K7 merupakan keputusan yang bagus.

Jelaslah bahwa karena kompleks dan tidak konsistennya format-format penyusunan perencanaan dan pelaporan, maka hal tersebut membuat kepala sekolah/madrasah mendapatkan kesulitan dalam melaksanakan tugas-tugasnya secara baik. Kesulitan ini terutama dihadapi oleh kepala sekolah SD/MI, karena mereka tidak memiliki wakil kepala sekolah/madrasah ataupun tidak memiliki tenaga tatausaha. Untuk mengatasi hal ini, beberapa sekolah/madrasah terpaksa menugaskan bidang penganggaran dan pelaporan kepada guru yang paling bagus, dengan konsekuensi, yang tidak dikehendaki, yaitu berpengaruh pada tugas-tugas akademik/belajar mengajar. Tugas ini memakan banyak waktu, sehingga kadang-kadang mengurangi alokasi waktu untuk tugas-tugas akademik

<sup>6</sup> Hal ini disebutkan dalam Modul 2 Pelatihan BOS, namun tidak lagi tercantum setelah format RKS dan RKAS/BOS-K1 disusun

<sup>7</sup> Penggunaan standar-standar dalam SNP menjadi persyaratan dalam Juknis 2011 dan dalam Modul 2 BOS

<sup>8</sup> Lampiran Permendiknas No 69/2009 hal.1

tersebut, atau kadang-kadang tugas-tugas tersebut terpaksa dialihkan kepada guru lain yang kapabilitasnya lebih rendah.

#### 4. Alternatif-alternatif untuk mengatasi kesulitan-kesulitan dalam perencanaan dan pelaporan

Beberapa alternatif dapat disarankan untuk mengatasi kesulitan terkait dengan format dan proses perencanaan dan pelaporan.

1. Dalam perencanaan dan pelaporan diperinci per kegiatan. Perlu dicatat bahwa hal ini memang sudah diatur demikian, namun dalam kenyataannya ada indikasi bahwa sebagian besar sekolah/madrasah yang tidak memenuhi aturan tersebut.
2. Dalam perencanaan dan pelaporan untuk setiap standar dilakukan tanpa memerincinya per kegiatan. Meskipun alternatif ini belum pernah dipraktekkan oleh kepala sekolah/madrasah dalam menyusun perencanaan jangka menengah dan perencanaan tahunan, tetapi kelihatannya tidaklah sukar bagi kepala sekolah/madrasah untuk melakukan hal tersebut, karena alternatif ini relatif lebih sederhana/lebih tidak kompleks dibandingkan dengan Alternatif 1 di atas.
3. Perencanaan dan pelaporan menggunakan 13 komponen BOS:
  - a. Format ini disusun terpisah dari rencana pencapaian standar mutu pendidikan yang disyaratkan, baik SPM atau SNP. Tidak ada penganggaran per kegiatan. Cara ini telah dilakukan tanpa adanya laporan tentang kesulitan yang dihadapi. Namun demikian, apabila alternatif ini dipilih, maka sebaiknya komponen-komponen tersebut perlu disempurnakan, misalnya tidak memasukkan “kegiatan” dalam komponen, sehingga hanya terdiri dari komponen-komponen jenis belanja.<sup>9</sup>
  - b. Perencanaan diperinci per kegiatan dan masing-masing-masing kegiatan diperinci per komponen/jenis biaya, sedangkan penganggaran diperinci per komponen/jenis biaya saja dan tidak per kegiatan.
  - c. Perencanaan untuk mencapai standar disusun secara terpisah, yang diperinci per kegiatan tetapi bukan rencana biaya. Rencana biaya disusun terpisah yang diperinci per jenis biaya atau komponen biaya BOS (yang sudah disempurnakan). Hal ini pernah dilakukan tanpa kesulitan.
  - d. Komponen-komponen BOS dimasukkan sebagai bagian dalam rencana pencapaian standar. Hal ini belum pernah dilakukan secara terpadu sebelumnya, dan kemungkinan akan menimbulkan kesulitan.

Kelihatannya opsi yang paling baik adalah opsi serupa dengan Alternatif 3 c, terutama apabila sekolah/madrasah diberikan perangkat lunak sederhana (misalnya *template* ACDP 006)<sup>10</sup>. Kalau bukan alternatif 3 c, maka kelihatannya opsi 2 adalah kedua terbaik<sup>11</sup>. Konsekuensi dari memilih alternatif ini adalah adanya dua instrumen yang terpisah untuk perencanaan dan pelaporan, tetapi hal ini akan menolong sekolah/madrasah dengan menyediakan proses perencanaan yang komprehensif dan bagi sistem secara keseluruhan, dapat membantu menyediakan informasi yang sekarang belum dimilikinya.

<sup>9</sup> Komponen-komponen biaya benar-benar merupakan komponen biaya atau jenis pengeluaran/belanja

<sup>10</sup> Bagi sekolah/madrasah yang memiliki akses listrik dan komputer

<sup>11</sup> Bagi sekolah/madrasah yang tidak memiliki akses listrik dan/atau komputer

## 5. Alokasi BOS pada tingkat nasional

Sampai tahun 2012, besaran anggaran BOS nasional belum didasarkan pada kebutuhan sekolah/madrasah, melainkan terutama didasarkan pada kemampuan keuangan pemerintah. Suatu laporan dari DBE1/USAID<sup>12</sup> mendokumentasikan proses yang telah dipergunakan untuk itu, sebagai berikut.. Suatu studi empiris telah diselenggarakan oleh BALITBANG antara tahun 2002 dan 2004. Berikutnya diselenggarakan diskusi antara Kemdikbud, Kemkeu, dan DPR. Penghitungan biaya awal dilakukan oleh Kemdikbud yang disampaikan kepada Kemkeu dan DPR, dimana DPR menjadi pengambil keputusan terakhir dalam penetapan anggaran BOS untuk tahun 2005. Kemudian Kemdikbud membagi jumlah anggaran tersebut dengan jumlah siswa pada pendidikan dasar. Kemdikbud melaporkan bahwa komponen alokasi per peserta didik berikutnya didasarkan pada proposal pembiayaan Kemdikbud tahun 2001. Dalam proposal ini pembiayaan dibagi dua kategori, yaitu dana untuk operasional dan dana untuk investasi. Hanya kategori pertama yang digunakan untuk BOS. Dana operasional dibagi menjadi dua kategori, yaitu dana operasional personalia dan dana operasional non-personalia, dan BOS hanya membiayai yang non-personalia.

Menurut sistem yang umum, biaya operasional non-personalia tidak terkait dengan pembayaran biaya personalia ataupun untuk investasi ringan. Kelihatannya, disebabkan karena adanya keterbatasan anggaran, maka Pemerintah Indonesia memutuskan untuk memasukkan sebagian biaya operasional personalia dan biaya investasi ke dalam program BOS. Beberapa jenis biaya pendidikan yang di dalam sistem pendidikan Indonesia dikategorikan sebagai biaya investasi, pada sistem pendidikan di luar negeri dikategorikan sebagai biaya operasional. Pengeluaran/biaya tersebut adalah antara lain adalah buku dan media pembelajaran. Tetapi investasi lain, seperti genset – yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS – tetap dikategorikan sebagai investasi di hampir semua sistem pendidikan di luar negeri.

Struktur biaya pendidikan di Indonesia sangat bervariasi. Sebagai contoh, harga barang/jasa jauh lebih mahal di dibandingkan dengan harga barang di Jawa. Pemerintah Indonesia belum menggunakan indeks harga berbasis regional atau berbasis kabupaten/kota untuk pembiayaan pendidikan dengan dana BOS ini, namun Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) sudah memiliki draf indeks ini khusus untuk pengeluaran pendidikan.

## 6. Alokasi dana BOS untuk sekolah/madrasah

Dana BOS dialokasikan berdasarkan jumlah peserta didik, total anggaran yang disediakan adalah semua sekolah/madrasah didasarkan jumlah peserta didik yang terdaftar. Ada beberapa alasan mengapa dipilih cara ini. Cara ini sangat sederhana dan mudah difahami bukan hanya oleh instansi kependidikan tetapi juga oleh masyarakat secara keseluruhan, disamping itu "setiap peserta didik mendapatkan jumlah yang sama" akan dipandang sebagai simbol adanya "rasa keadilan" Apalagi sebagian besar biaya operasional non-personalia mempunyai hubungan langsung dengan jumlah peserta didik, seperti bahan habis pakai dan media pembelajaran. Namun demikian dalam beberapa hal alokasi dana berdasarkan jumlah peserta didik tersebut kurang menunjukkan rasa keadilan. Sebagai contoh, alokasi dana pada tahun 2012 didasarkan pada perhitungan biaya operasional non-personalia yang dilakukan oleh BSNP, yang menggunakan asumsi rata-rata jumlah rombongan belajar dan jumlah peserta didik untuk satuan pendidikan dasar adalah 6 dan 28, serta untuk satuan pendidikan menengah pertama adalah 6 dan 32. Asumsi-asumsi ini dibuat berdasarkan instruksi yang diberikan BSNP, yang menetapkan angka-angka tersebut sebagai dasar dalam menentukan biaya pendidikan per peserta didik. Hasilnya adalah satuan pendidikan yang mempunyai rombongan belajar dan jumlah siswa yang

<sup>12</sup> Lampiran 2, BOS dan Berbagai Dana yang Terkait dengan Subsidi BBM, hal 97

lebih besar dari asumsi tersebut, akan mendapatkan keuntungan (akan mendapatkan dana yang lebih besar daripada yang dibutuhkan) dari penggunaan formula tersebut, sedangkan yang mempunyai rombel dan jumlah siswa lebih kecil akan mendapatkan kerugian (akan mendapatkan dana yang lebih sedikit daripada yang dibutuhkan). Analisis lebih terperinci tentang isu ini dilakukan pada pembahasan dibawah ini.

## 7. Distribusi dana BOS

Dana BOS diberikan kepada sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, baik negeri maupun swasta, dalam bentuk *block grant*<sup>13</sup>. Mekanisme yang dipergunakan untuk tahun 2012, adalah pentransferan dana dari pusat kepada provinsi dan selanjutnya dari provinsi langsung kepada rekening satuan pendidikan dalam bentuk *block grant*<sup>14</sup>. Mekanisme tersebut, menurut Permendagri, merupakan bagian dana anggaran pemerintah daerah yang disediakan oleh pemerintah pusat, sehingga menjadi bagian dari APBD provinsi<sup>15</sup> yang dipergunakan untuk anggaran pendidikan dasar.

Dana BOS untuk MI dan MTs swasta juga disediakan dalam bentuk *block grant*. Tidak seperti pendanaan SD dan SMP, dimana penggunaan dana diatur dengan Permenkeu, Permendikbud dan Permendagri, penggunaan dana oleh madrasah diatur hanya dengan Permenkeu dan Peraturan Dirjen Pendidikan Islam. Dana ditransfer dari pemerintah pusat ke Kanwil Kemenag melalui proses DIPA yang mensyaratkan peruntukkan anggaran terperinci bagi tiap-tiap komponen pengeluaran. Dari Kanwil Kemenag, dana kemudian ditransfer ke madrasah swasta dalam bentuk *block grant*. Namun, pengaturan transfer dana bagi sekolah/madrasah mengakibatkan pengurangan alokasi anggaran untuk pendidikan di beberapa propinsi. Dana desentralisasi BOS secara otomatis dimasukkan sebagai anggaran propinsi (APBD), sehingga beberapa pemerintah propinsi menganggap dana tersebut sebagai bagian dari 20% alokasi anggaran mereka untuk pendidikan. Jika dana BOS tidak dapat diberikan sebagai dana dekonsentrasi agar dana ini tidak dapat dianggap sebagai bagian dari APBD propinsi, perlu disusun strategi lain untuk memastikan agar hal ini tidak terjadi. MI dan MTs negeri tidak menerima dana BOS dalam bentuk *block grant*, namun melalui proses DIPA yang diatur oleh Dirjen Perbendaharaan. Proses ini disamping lebih kompleks juga lebih kaku, namun potensi kesulitannya dapat ditanggulangi sampai batas tertentu mengingat fakta bahwa sistem ini telah digunakan sejak tahun 2005 tanpa mengalami perubahan; dan bahwa berbagai departemen dan madrasah negeri yang terlibat proses telah amat mengenal bagaimana proses beroperasi.

## 8. Pembayaran dan penerimaan dana BOS

Sekolah menerima BOS setiap triwulan, kecuali sekolah di daerah terpencil, menerima dana tersebut setiap semester. Hal bukan merupakan persoalan, karena untuk kebanyakan sekolah di daerah terpencil memerlukan waktu transpor sehari-hari untuk mengurus dana tersebut, yang dengan sendirinya mengganggu operasi sekolah.

Madrasah swasta, sama dengan sekolah, menerima dana BOS secara triwulanan. Madrasah negeri menerima dana tersebut secara kurang beraturan, tergantung kebutuhannya dan proses DIPA. Hal ini kelihatannya bukan persoalan bagi madrasah negeri, karena setiap mereka butuh mereka bias memintanya dengan prosedur, yang meskipun mungkin lebih lama daripada *block grant*, sudah biasa mereka lakukan.

---

<sup>13</sup> PMK 07 I/2011 Pasal 4 Ayat 1:

<sup>14</sup> Kecuali madrasah negeri

<sup>15</sup> (No.62/2011 Pasal 5 Ayat 1)



## **9. Dokumentasi untuk program BOS**

BOS K-1 dan BOS K-2 yang merupakan format dari Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah/Madrasah (RKAS/RKAM) berisi penggunaan dana secara terperinci untuk setiap program sekolah, yang merupakan rencana anggaran sebagai hasil analisis kesenjangan antara kondisi sekolah/madrasah sekarang dengan apa yang harus dicapai sesuai dengan standar tersebut dalam SPM dan/atau SNP. Program ini adalah program untuk pencapaian SPM dan/atau SNP.

BOS 03, di lain pihak, merupakan rencana penggunaan dana secara terperinci yang disusun sesuai dengan 13 komponen BOS. Pada saat ini, panduan untuk menerjemahkan RKAS/RKAM ke dalam format BOS 03 belum disusun. Oleh karena itu, hal ini menimbulkan kebingungan karena ada kasus dimana diperlukan kegiatan untuk mencapai SPM/SNP dan dengan sendirinya masuk dalam program sekolah dari BOS K-1 dan tidak termasuk yang daftar penggunaan dana yang dilarang oleh BOS, tetapi tidak termasuk dalam 13 komponen yang diperoleh didanai dengan dana BOS.

## **10. Akuntabilitas**

Akuntabilitas penggunaan dana BOS dicakup dalam beberapa laporan dan dokumen. Hal ini terdapat dalam Juknis Sekolah, Juklak Madrasah Negeri dan Juklak Madrasah Swasta. Dokumen-dokumen, pembukuan (buku-buku yang dipakai dan aturan-aturan pembukuan) sama untuk semua sekolah maupun madrasah baik negeri maupun swasta. Buku-buku terpenting adalah BOS K-3, BOS K-4, BOS K-5 dan BOS K-6. Yang semuanya ada di dalam Modul Pelatihan BOS. Namun demikian masih ada perbedaan kecil untuk kode perkiraan yang dipergunakan oleh sekolah dengan madrasah, baik swasta maupun negeri. Namun secara keseluruhan proses pembukuan ini sudah difahami secara baik oleh sekolah maupun madrasah.

## **11. Monitoring dan supervisi untuk sistem yang dipergunakan di sekolah**

Di tingkat nasional, Tim Manajemen BOS Pusat mengawasi pekerjaan Tim Manajemen BOS provinsi dan Manajemen BOS Kabupaten/Kota. Kegiatan pengawasan mencakup masalah penyaluran dana, baik pada saat penyaluran maupun setelahnya. Pengecekan dilakukan untuk membandingkan permintaan akan dana oleh sekolah/madrasah, yang didasarkan pada jumlah peserta didik, dengan laporan penggunaan uang (format BOS K-11). Penilaian atas efektivitas Tim Manajemen Provinsi juga termasuk dalam kegiatan pengawasan.

Pada tingkat provinsi, Tim Manajemen BOS Provinsi mengawasi pekerjaan Tim Manajemen BOS kabupaten/Kota, disamping juga mempunyai tanggung jawab secara umum dalam mengawasi penggunaan dana BOS oleh sekolah. Ada beberapa tanggung jawab terhadap orangtua peserta didik dan peserta didik, karena mereka merupakan penerima manfaat akhir dari pendanaan BOS; juga tanggung jawab terhadap institusi yang terlibat dalam proses distribusi dana tersebut. Format BOS K-9 dipergunakan untuk mencatat distribusi dana BOS dan BOS K-10 dipergunakan untuk mengawasi penggunaan dana oleh sekolah sesuai dengan program sekolah.

Pada tingkat kabupaten/kota Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota mengawasi distribusi dana BOS ke sekolah, penerimaan dana (BOS K-7) dan penggunaan dana BOS oleh sekolah menurut program sekolah (BOS K-8).

Pada tingkat sekolah, fokus dari supervisi adalah audit fungsional yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal atau Inspektorat Kabupaten. Audit eksternal juga merupakan fokus. Pemerintah Daerah juga

dapat memeriksa semua akuntansi sekolah secara terperinci, meskipun biasanya hanya berupa daftar kwitansi sesuai tanggal transaksi dengan melampirkan kwitansi-kwitansi asli.

Penting untuk dicatat bahwa tidak ada monitoring atau supervisi yang terkait dengan pencapaian standar, sebagaimana tidak terdapat laporan akuntabilitas yang disiapkan sekolah untuk melaporkan hasil usaha mereka dalam mencapai standar (SPM/SNP).

## **12. Evaluasi dari monitoring dan supervisi pada sistem sekolah**

Monitoring pada distribusi Dana BOS yang telah dilakukan kepada sekolah/madrasah, terutama ditujukan pada proporsi dana yang telah diterima dan waktu penerimaan, dan bukan pada hasil dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan untuk pencapaian standar. Monitoring dari distribusi dana BOS sekarang sudah cukup efektif, dimana distribusi untuk triwulan pertama dapat dikelola secara efisien dan dilakukan paling lambat pada tanggal 15 Januari 2012. Namun monitoring tentang penggunaan dana BOS belum dilakukan secara baik. Baik pencapaian SPM, penggunaan dana per komponen BOS belum dimonitor secara efektif, baik di kabupaten/kota, di provinsi maupun di tingkat nasional.

Audit juga belum dikoordinasikan secara baik antara audit fungsional dan audit eksternal yang dilakukan masing-masing oleh BPKP dan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), mengingat masih terdapat cukup banyak duplikasi fungsi. Supervisi yang seharusnya dilakukan oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota sebelum audit dilakukan oleh BPKP/BPK, ternyata belum dilaksanakan. Daftar kwitansi dan kwitansi-kwitansi asli yang dikirimkan kepada Dinas Pendidikan jauh melampaui kemampuan pengecekan tim kabupaten/kota yang hanya beranggotaan sedikit orang, sehingga hasilnya hanyalah penumpukan dokumen yang di beberapa kabupaten memerlukan penyediaan tempat penyimpanan baru. Komunitas sekolah tidak mendapatkan manfaat dari proses monitoring ini, karena proses tidak memastikan adanya akuntabilitas yang lebih baik dalam penggunaan dana yang disediakan kepada sekolah. Alih-alih, proses ini hanya membebani sekolah dengan permintaan-permintaan yang memakan waktu dan biaya. Banyak Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota yang mengatakan bahwa mereka sekedar menuntaskan kewajiban saja dalam melakukan monitoring, mengingat hal ini dipersyaratkan oleh Peraturan Menteri serta adanya kebijakan yang mengharuskan mereka untuk melakukan hal tersebut sebelum audit eksternal dilakukan.

Perlu dicatat juga bahwa secara keseluruhan *staffing* dalam Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota memang kurang memadai dibandingkan dengan tugas yang harus mereka lakukan.

## **13. Monitoring pada madrasah**

Madrasah negeri maupun swasta juga mendapatkan instruksi terperinci untuk memberikan laporan tentang penggunaan dana BOS, termasuk laporan tentang semua sumber dana dan penyediaan bukti tentang pembelian-pembelian yang mereka lakukan. Mereka juga harus menyimpan semua dokumntasi untuk menghadapi kemungkinan audit eksternal yang akan dilakukan.

Pada tingkat nasional, monitoring dikonsentrasikan pada implementasi program dan pada investigasi terhadap kasus-kasus yang terkait dengan adanya keluhan dan kecurangan. Fokus diberikan kepada kinerja Tim Manajemen BOS Provinsi dan Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota. Distribusi dan penerimaan dana dimonitor, dengan melakukan pencocokan antara jumlah madrasah dan peserta didik (BOS-03A) dan dana aktual yang didistribusikan (BOS K-05A). Monitoring penggunaan dana hanya mempertimbangkan faktor-faktor alokasi, penggunaan total, dan sisa dana per provinsi (BOS-05A), dengan kapasitas/perlakuan yang terpisah untuk madrasah negeri dan swasta. Tetapi tidak ada

monitoring penggunaan dana per program madrasah, per komponen BOS ataupun berdasarkan pencapaian SPM.

Pada tingkat provinsi, Tim BOS berfokus pada pekerjaan Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota, terkait dengan madrasah dan peserta didik/orangtuanya yang dibantu dengan dana BOS, dan pada pekerjaan dari Tim Manajemen Daerah. Distribusi dana dicek dengan jumlah madrasah dan peserta didiknya (BOS-03B). Seperti pada tingkat nasional, disinipun tidak ada monitoring tentang penggunaan dana per program madrasah ataupun per komponen, ataupun pencapaian SPM.

Peran monitoring dari Tim Management BOS sangat serupa, tetapi disini hanya berfokus pada tingkat madrasah. Tim ini juga dapat memanggil pengawas madrasah untuk dilibatkan dalam monitoring. Seperti di atas, disini juga tidak ada monitoring tentang penggunaan dana per program madrasah ataupun per komponen, ataupun pencapaian SPM.

#### **14. Supervisi madrasah**

Supervisi penggunaan dana BOS dari madrasah adalah tugas dari Kantor Kemenag Kabupaten/Kota, namun demikian tidak ditemukan adanya panduan khusus mengenai fokus pekerjaan yang harus dilakukan. Supervisi fungsional untuk madrasah negeri dilakukan melalui audit yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kemenag dan BPKP. BPKP menyediakan supervisi eksternal melalui proses audit untuk madrasah negeri atau swasta.

#### **15. Evaluasi dari monitoring dan supervisi pada sistem madrasah**

Monitoring pendistribusian dana BOS biasanya dilakukan secara baik dimana instansi dan petugas/pejabat terkait sudah terbiasa dengan sistem yang sudah bertahun-tahun dioperasikan. Tetapi monitoring dana BOS menyisakan banyak yang harus dibenahi, dengan tiga elemen kunci yang belum dilakukan monitoring secara efektif. Elemen-elemen tersebut adalah program-program madrasah, kemajuan pencapaian SPM atau SNP dan penggunaan dana BOS per komponen BOS. Tidak satupun dari ketiga komponen tersebut dimonitor secara efektif baik di tingkat nasional, di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa laporan-laporan yang disusun tidak dapat dikonsolidasikan.

Dengan demikian terdapat kebutuhan untuk memperbaiki monitoring tentang kinerja Tim BOS baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat provinsi. Penyediaan panduan tambahan untuk pelaksanaan tugas-tugasnya akan sangat membantu, termasuk nasihat tentang bagaimana memperbaiki kinerja mereka apabila standar-standar tersebut belum dicapai. Namun demikian meskipun mereka telah dibantu dengan kebijakan dan panduan yang mendukung, kiranya masih tetap sulit bagi Tim Manajemen BOS untuk memperbaiki kinerja mereka secara memuaskan kalau mereka masih kekurangan staf. Tambahan atau redistribusi staf kelihatan sangat diperlukan di kantor-kantor Kemenag kabupaten/kota.

Tidaklah jelas apakah unit-unit yang bertanggungjawab untuk melakukan audit eksternal atas penggunaan dana sekolah/madrasah memiliki cukup sumber daya untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara efektif. Data tentang persentase jumlah sekolah/madrasah yang diaudit pada suatu tahun tertentu ternyata tidak ada, dengan demikian pada saat ini tidak dapat dilakukan perbandingan dengan praktek-praktek yang baik di tingkat internasional. Yang jelas adalah bahwa koordinasi dari fungsi audit antara unit-unit fungsional dan instansi eksternal, dan antar instansi eksternal perlu diperbaiki untuk menjamin tidak adanya duplikasi.

Pedoman-pedoman tambahan perlu untuk melindungi manajemen pendanaan di tingkat provinsi termasuk format-format dan tabel-tabel yang dipergunakan.

## **16. Peranan BOS dalam Pendidikan Dasar Bebas Pungutan**

Pendidikan dasar mencakup sembilan tahun pertama dalam bersekolah. Pendidikan ini diselenggarakan baik oleh sekolah dan madrasah baik negeri maupun swasta. Karena pada tingkat ini pendidikan tersebut wajib bagi seluruh warganegara Indonesia, maka pemerintah juga wajib untuk menyediakannya tanpa mewajibkan para penggunanya, khususnya mereka yang tidak mampu, untuk membayarnya. Tujuannya adalah agar semua anak usia sekolah tersebut dapat menamatkan pelajarannya pada enam tahun satuan pendidikan dasar, dan kemudian menyelesaikan tiga tahun pada satuan pendidikan menengah pertama. Standar pendidikan yang pemerintah ingin selenggarakan adalah Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang ditetapkan pada tingkat yang sangat tinggi. Sebagai konsekuensinya, Standar Pelayanan Minimal (SPM) telah ditetapkan sebagai batu loncatan/langkah awal dalam perjalanan menuju SNP.

Kemampuan pemerintah Indonesia untuk membebaskan orangtua peserta didik dari kewajiban membayar agar anak-anaknya mendapatkan pendidikan dasar sangat bertalian dengan tingkat penyediaan dana untuk sekolah dan madrasah. Hal ini berlaku juga pada elemen-elemen anggaran yang terdaftar di atas.

Pada saat sekarang basis pasti yang dipergunakan untuk perhitungan dalam menetapkan jumlah alokasi BOS bagi satuan pendidikan dasar dan satuan pendidikan menengah pertama, tidak tersedia untuk dapat dilakukan analisis. Namun demikian jelaslah bahwa jumlah yang disediakan tersebut hanya dapat dipergunakan untuk mengukur secara kasar biaya yang benar-benar diperlukan di sekolah/madrasah. Belum dipikirkan bagaimana perlakuan bagi berbagai satuan pendidikan yang berbeda ukurannya, juga belum dipikirkan perlakuan bagi populasi peserta didik yang berbeda, dan dengan lokasi yang berbeda. Di sistem pendidikan yang memiliki sumber daya yang besar seperti Australia, dana operasional sekolah disediakan dengan menggunakan formula yang memasukkan baik "*base grant*" yang berhubungan dengan tipe sekolah, suatu basis alokasi per peserta didik yang mencakup alokasi untuk penempatan staf minimal (*basic staffing*) dan sebagian besar biaya operasional, dan jumlah tambahan yang bervariasi tergantung dari berbagai faktor, seperti status sosio-ekonomi dan keterbatasan peserta didik, serta beberapa tunjangan seperti pendanaan untuk program-program tertentu, atau untuk penggantian perabot. Suatu contoh anggaran sekolah di Australia Selatan menunjukkan kategori-kategori pendanaan yang disediakan, dapat dilihat pada Lampiran 2.

## **17. Biaya operasional non-personalia untuk pendidikan dasar di Indonesia untuk berbagai rentang ukuran satuan pendidikan**

Pada tahun 2011, DBE1 menyelenggarakan suatu penghitungan biaya operasional non-personalia bersama-sama dengan kelompok kepala sekolah (SD/SMP) dan para pejabat Dinas pendidikan di beberapa kabupaten/Kota tertentu. Dalam penghitungan tersebut telah terdaftar secara terperinci kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh sekolah-sekolah tersebut. Kegiatan tersebut diperinci untuk setiap standar dari 8 standar yang ada dalam Standar Nasional Pendidikan (SNP). Kemudian mereka menghitung biaya dari setiap kegiatan tersebut. Hasil dari Penghitungan tersebut dapat dilihat pada Lampiran 3 untuk SD dan Lampiran 4 untuk SMP. Tim Konsultan ACDP melakukan tindak lanjut dengan melakukan pengecekan dari dokumen-dokumen tersebut di beberapa sekolah dan madrasah baik negeri maupun swasta, baik untuk sekolah/madrasah di komunitas dengan standar ekonomi yang tinggi maupun yang rendah baik di perkotaan maupun perdesaan. Dari pengecekan tersebut Tim Konsultan dapat memberikan konfirmasi bahwa kegiatan-kegiatan di dalam daftar tersebut memiliki

kegiatan yang sama, meskipun beberapa sekolah dan madrasah tidak memiliki beberapa jenis barang dan peralatan yang dihitung oleh Tim DBE1 tersebut. Sekolah/madrasah yang kurang mampu secara ekonomis tidak memiliki semua barang dan peralatan yang ada didaftar, termasuk tidak memiliki barang/peralatan yang esensial untuk mata pelajaran tertentu.

Harga-harga yang dipakai untuk penghitungan oleh DBE1 didasarkan pada di kota Bogor tahun 2011. Tim ACDP telah memutakhirkan harga-harga tersebut dengan harga-harga di Jakarta tahun seperti terlihat pada contoh di bawah ini.

Tim ACDP juga telah menyempurnakan *template* DBE1, sedemikian sehingga *template* tersebut tidak hanya dapat dipergunakan di sekolah tetapi juga dapat dipergunakan di madrasah. *Template* baru ini masih menggunakan daftar kegiatan dan jenis/komponen belanja yang dipergunakan pada *template* DBE1. Penghitungan dibawah ini menggunakan asumsi-asumsi sebagai berikut:

- Kurikulum: kurikulum wajib yang berorientasi pada SNP yang dilakukan dengan biaya yang minimal.
- Peserta didik maksimum per kelas: 40
- Jumlah guru: sesuai dengan jumlah guru yang dipersyaratkan dalam SPM.
- Kegiatan-kegiatan dan jenis/komponen belanja yang tidak diperlukan dalam mencapai SPM diberi angka nol.

## SD/MI

Tabel 3, Alternatif A, menunjukkan Biaya Operasional Non-personalia SD/MI dengan jumlah rombel dan peserta didik yang berbeda-beda. Pada Alternatif A ini biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran<sup>16</sup> tidak dihitung.

**Tabel 3. Biaya Operasional Non-personalia SD/MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda tanpa memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013**

	NUMBER OF CLASSES	12	6	6	6	6
	NUMBER OF STUDENTS	400	192	95	90	60
NO	PROGRAM SEKOLAH/MADRASAH		SPM	BREAK EVEN		
1	STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	402,050	402,050	402,050	402,050	402,050
2	STANDAR ISI	2,158,365	1,869,485	1,732,245	1,732,245	1,732,245
3	STANDAR PROSES PEMBELAJARAN	10,665,066	6,933,866	5,448,469	5,377,316	4,986,566
4	STANDAR PENINGKATAN PENDIDIK DAN TENDIK	8,085,000	6,105,000	4,125,000	4,125,000	4,125,000
5	STANDAR PENYEDIAAN SARPRAS	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000
6	STANDAR PENGELOLAAN PEMBELAJARAN	24,675,151	23,768,151	23,581,110	23,570,526	23,512,401
7	STANDAR PENILAIAN HASIL PEMBELAJARAN	27,177,050	10,798,550	4,317,984	4,083,425	2,795,300
	BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	86,287,682	63,002,102	52,731,858	52,415,562	50,678,562
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	215,719	328,136		582,395	
	PERKIRAAN TINGKAT INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%
	BIAYA SESUDAH INFLASI	90,602,066	66,152,207	55,368,451	55,036,340	53,212,490
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	226,505	344,543	580,000	611,515	886,875
	HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	0%	0%	0%	0%	0%
	TOTAL BIAYA	90,602,066	66,152,207	55,368,451	55,036,340	53,212,490
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	226,505	344,543	580,000	611,515	886,875

<sup>16</sup> Alternatif ini dibuat berdasarkan asumsi bahwa berbagai persyaratan SPM diselenggarakan dengan biaya terendah

Tarif BOS tarif tahun 2013 sebesar Rp 580,000 menghasilkan ukuran *break-even* untuk SD/MI pada 6 rombel dan 95 peserta didik.

Tabel 4, Biaya Operasional Non-personalia SD/MI pada Alternatif B ini diperoleh dengan memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, sebesar 20%, tetapi tidak memperhitungkan biaya guru mata pelajaran<sup>17</sup>. Ukuran *break-even* yang didapat adalah jumlah rombel menjadi 6 dan jumlah peserta didik menjadi 117 peserta didik.

**Tabel 4. Biaya Operasional Non-personalia SD/MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda dengan memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, sebesar 20%, tetapi tidak memperhitungkan biaya guru mata pelajaran (untuk 2013)**

	NUMBER OF CLASSES	12	6	6	6	6
	NUMBER OF STUDENTS	400	192	117	90	60
	PROGRAM SEKOLAH/MADRASAH		SPM	BREAK EVEN		
1	STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	402,050	402,050	402,050	402,050	402050
2	STANDAR ISI	2,158,365	1,732,245	1,732,245	1,732,245	1732245
3	STANDAR PROSES PEMBELAJARAN	10,665,066	6,705,866	5,732,931	5,377,316	4986566
4	STANDAR PENINGKATAN PENDIDIK DAN TENSIK	8,085,000	4,125,000	4,125,000	4,125,000	4125000
5	STANDAR PENYEDIAAN SARPRAS	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13125000
6	STANDAR PENGELOLAAN PEMBELAJARAN	24,675,151	23,768,151	23,623,425	23,570,526	23512401
7	STANDAR PENILAIAN HASIL PEMBELAJARAN	27,177,050	8,463,050	5,255,726	4,083,425	2795300
	BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	86,287,682	58,321,362	53,996,377	52,415,562	50678562
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	215,719	303,757	460,317	582,395	844642.7
	PERKIRAAN TINGKAT INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	0.05
	BIAYA SESUDAH INFLASI	90,602,066	61,237,430	56,696,196	55,036,340	53212490
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	226,505	318,945	483,333	611,515	886874.8
	HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	20%	20%	20%	20%	0.2
	TOTAL BIAYA	108,722,479	73,484,916	68,035,435	66,043,608	63854988
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	271,806	382,734	580,000	733,818	1064250

Tabel 4 dan 5, Alternatif C, menggambarkan penghitungan biaya biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, sebesar 20%, plus biaya guru mata pelajaran untuk SD dan for MI. Sebagai konsekuensinya ukuran *break-even*nya juga naik menjadi 6 rombel dan 127 peserta didik untuk SD, 6 rombel dan 129 peserta didik untuk MI. Setelah memperhitungkan guru mata pelajaran, maka biaya operasional non-personalia dan ukuran *break-even* untuk lebih besar dari pada SD, sebagai akibat dari lebih banyaknya jumlah guru MI dibandingkan dengan jumlah guru SD.

<sup>17</sup> Sesuai persyaratan SPM



**Tabel 5. Biaya Operasional Non-personalia SD dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda apabila memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013 sebesar 20%**

	NUMBER OF CLASSES	12	6	6	6	6	6
	NUMBER OF STUDENTS	400	192	127	120	90	60
NO	PROGRAM SEKOLAH/MADRASAH		SPM	BREAK EVEN			
1	STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	402,050	402,050	402,050	402,050	402,050	402,050
2	STANDAR ISI	2,295,605	1,869,485	1,869,485	1,869,485	1,869,485	1,869,485
3	STANDAR PROSES PEMBELAJARAN	10,893,066	6,933,866	6,087,185	5,996,066	5,605,316	5,214,566
4	STANDAR PENINGKATAN PENDIDIK DAN TENDIK	10,065,000	6,105,000	6,105,000	6,105,000	6,105,000	6,105,000
5	STANDAR PENYEDIAAN SARPRAS	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000
6	STANDAR PENGELOLAAN PEMBELAJARAN	24,675,151	23,768,151	23,642,205	23,628,651	23,570,526	23,512,401
7	STANDAR PENILAIAN HASIL PEMBELAJARAN	32,008,550	10,798,550	7,227,376	6,843,050	5,194,925	3,546,800
	BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	93,464,422	63,002,102	58,458,301	57,969,302	55,872,302	53,775,302
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	233,661	328,136	460,317	483,078	620,803	896,255
	PERKIRAAN TINGKAT INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%	5%
	BIAYA SESUDAH INFLASI	98,137,643	66,152,207	61,381,217	60,867,767	58,665,917	56,464,067
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	245,344	344,543	483,333	507,231	651,844	941,068
	HONORARIUM, KONSUMSI, DAN INVESTASI SKALA KECIL	20%	20%	20%	20%	20%	20%
	TOTAL BIAYA	117,765,172	79,382,649	73,657,460	73,041,321	70,399,101	67,756,881
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	294,413	413,451	580,000	608,678	782,212	1,129,281

**Tabel 6. Biaya Operasional Non-personalia MI dengan ukuran satuan pendidikan yang berbeda-beda apabila memperhitungkan biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran untuk tahun 2013 sebesar 20%**

	NUMBER OF CLASSES	12	6	6	6	6	6
	NUMBER OF STUDENTS	400	192	129	120	90	60
			SPM	BREAK EVEN			
1	MINIMUM STUDENT COMPETENCY	402,050	402,050	402,050	402,050	402,050	402,050
2	CURRICULUM AND SYLLABUS	2,413,805	1,908,885	1,908,885	1,908,885	1,908,885	1,908,885
3	TEACHING AND LEARNING ACTIVITIES	10,893,066	6,933,866	6,110,517	5,996,066	5,605,316	5,214,566
4	TEACHER AND EDUCATION STAFF DEVELOPMENT	12,045,000	6,765,000	6,765,000	6,765,000	6,765,000	6,765,000
5	PROVISION OF TEACHING & LEARNING FACILITIES	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000	13,125,000
6	SCHOOL ADMINISTRATION	24,675,151	23,768,151	23,645,676	23,628,651	23,570,526	23,512,401
7	STUDENT PERFORMANCE EVALUATION	32,008,550	10,798,550	7,325,786	6,843,050	5,194,925	3,546,800
	COSTS BEFORE INFLATION AND ALLOWANCE FOR HONORARIUM, CONSUMPTION, AND MINOR CAPITAL INVESTMENT	95,562,622	63,701,502	59,282,913	58,668,702	56,571,702	54,474,702
	COSTS PER STUDENT	238,907	331,779	460,318	488,906	628,574	907,912
	ESTIMATED 2013 INFLATION RATE	5%	5%	5%	5%	5%	5%
	TOTAL COSTS AFTER INFLATION	100,340,753	66,886,577	62,247,059	61,602,137	59,400,287	57,198,437
	COSTS PER STUDENT	250,852	348,368	483,333	513,351	660,003	953,307
	HONORARIUM, CONSUMPTION, AND MINOR CAPITAL INVESTMENT	20%	20%	20%	20%	20%	20%
	TOTAL COSTS	120,408,904	80,263,893	74,696,471	73,922,565	71,280,345	68,638,125
	COSTS PER STUDENT	301,022	418,041	580,000	616,021	792,004	1,143,969

Beberapa kesimpulan dapat ditarik dari tabel-tabel di atas:

1. Semakin kecil ukuran satuan pendidikan semakin besar biaya operasional non-personalia per peserta didik, dan semakin besar ukurannya semakin kecil biaya operasional per peserta didik.
2. Tarif BOS sebesar Rp. 580,000/peserta didik akan tidak cukup untuk SD/MI yang ukuran satuan pendidikannya dibawah ukuran *break-even*.
3. Pemerintah mempunyai pilihan kebijakan untuk memberikan kompensasi kepada satuan pendidikan yang ukurannya dibawah ukuran *break-even* tersebut. Pilihan tersebut dapat berupa kompensasi yang berbeda untuk ukuran yang berbeda, atau kompensasi yang berbeda untuk kelompok ukuran yang berbeda. Apabila dipilih per kelompok ukuran, maka jumlah kelompok

akan tergantung pada besarnya *break-even*, dan besarnya *break-even* tersebut tergantung pada pilihan alternatif (A, B, or C).

Apabila Alternatif A yang dipilih, maka kelompok-kelompok ukuran dapat seperti di bawah ini:

- o kelompok 1: 80 – 90 peserta didik,
- o kelompok 2: 70 – 80 peserta didik,
- o kelompok 3: 60 – 70 peserta didik, dan
- o kelompok 4: < 60 peserta didik.

Apabila Alternatif B yang dipilih, maka kelompok-kelompok ukuran dapat seperti di bawah ini:

- o kelompok 1: 90 – 110 peserta didik,
- o kelompok 2: 80 – 90 peserta didik,
- o kelompok 3: 70 – 80 peserta didik,
- o kelompok 4: 60 – 70 peserta didik, dan
- o kelompok 5: < 60 peserta didik.

Apabila Alternatif C yang dipilih, maka kelompok-kelompok ukuran dapat seperti di bawah ini:

- o kelompok 1: 90 – 120 peserta didik,
  - o kelompok 2: 80 – 90 peserta didik,
  - o kelompok 3: 70 – 80 peserta didik,
  - o kelompok 4: 60 – 70 peserta didik, dan
  - o kelompok 5: < 60 peserta didik.
4. Kiranya tidaklah efisien untuk memberikan kompensasi yang mahal kepada satuan pendidikan yang kecil yang sebenarnya dapat digabung memindahkan akses pendidikan dari para peserta didik tersebut.
  5. Tarif BOS dapat diatur agar dapat merefleksikan indeks harga yang berbeda dari lokasi satuan pendidikan yang berbeda.
  6. Pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan kontribusi mereka untuk pembayaran kompensasi, baik yang disebabkan karena kecilnya ukuran satuan pendidikan, maupun karena indeks harga yang tinggi di daerah tertentu. Pemda-Pemda tersebut berkewajiban untuk mengalokasikan 20% dari APBD-nya untuk keperluan pendidikan, tetapi di banyak daerah kenyataan yang terjadi adalah biaya-biaya operasional non-personalia tersebut (biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran) untuk satuan pendidikan dasar dibiayai seluruhnya oleh pemerintah pusat melalui Dana BOS.

## SMP/MTs

Penghitungan biaya operasional non-personalia untuk SMP/MTs berbeda dengan SD/MI. Untuk satuan pendidikan menengah pertama tersebut SPM mensyaratkan penyediaan guru mata pelajaran untuk setiap mata pelajaran bukan untuk setiap rombongan belajar. Sebagai konsekuensinya maka dapat diusulkan hanya dua alternatif sistem pendanaan untuk SMP/MTs.

Alternatif A: Tabel 6 dan 7 menggambarkan biaya operasional non-personalia untuk SMP dan MTs tanpa biaya honorarium, konsumsi dan investasi ringan.



**Tabel 7. Biaya operasional non-personalia tahun 2013 untuk SMP tanpa biaya honorarium, konsumsi dan investasi ringan.**

		BREAK EVEN	SPM		
JUMLAH SISWA =	400	154	216	90	60
JUMLAH ROMBEL =	10	4	6	3	3
STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	390,550	390,550	390,550	390,550	390,550
STANDAR ISI	3,484,000	2,791,000	3,022,000	2,675,500	2,675,500
STANDAR PROSES	15,948,923	14,902,323	15,109,523	14,798,723	14,798,723
STANDAR PENDIDIK DAN TENDIK	9,300,000	6,675,000	6,675,000	6,675,000	6,675,000
STANDAR SARPRAS	23,187,500	10,062,500	14,437,500	7,875,000	7,875,000
STANDAR PENGELOLAAN	79,983,658	49,455,859	59,591,125	44,313,825	44,244,825
STANDAR PENILAIAN	35,594,050	19,950,471	23,958,250	16,345,573	14,875,090
BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	167,888,681	104,227,704	123,183,948	93,074,171	91,534,688
BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	419,722	676,191	570,296	1,034,157	1,525,578
PERKIRAAN INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%
TOTAL BIAYA PER SEKOLAH SESUDAH INFLASI	176,283,115	109,439,089	129,343,145	97,727,880	96,111,422
BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	440,708	710,000	598,811	1,085,865	1,601,857

**Tabel 8. Biaya operasional non-personalia tahun 2013 untuk MTs tanpa biaya honorarium, konsumsi dan investasi ringan**

		BREAK EVEN	SPM		
JUMLAH SISWA =	60	174	216	90	60
JUMLAH ROMBEL =	3	5	6	3	3
1 STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	449,950	449,950	449,950	449,950	449,950
2 STANDAR ISI	2,968,000	3,262,000	3,409,000	2,968,000	2,968,000
3 STANDAR PROSES	14,883,723	15,175,923	15,279,523	14,883,723	14,883,723
4 STANDAR PENDIDIK DAN TENDIK	7,200,000	7,725,000	7,725,000	7,200,000	7,200,000
5 STANDAR SARPRAS	7,875,000	12,250,000	14,437,500	7,875,000	7,875,000
6 STANDAR PENGELOLAAN	44,244,825	54,500,071	59,591,125	44,313,825	44,244,825
7 STANDAR PENILAIAN	17,198,590	24,361,413	27,117,250	18,811,573	17,198,590
BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	94,820,088	117,724,357	128,009,348	96,502,071	94,820,088
BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	1,580,335	676,190	592,636	1,072,245	1,580,335
PERKIRAAN INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%
TOTAL BIAYA PER SEKOLAH SESUDAH INFLASI	99,561,092	123,610,575	134,409,815	101,327,175	99,561,092
BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	1,659,352	710,000	622,268	1,125,857	1,659,352

Ukuran *break-even* untuk SMP adalah 154 peserta didik, sedangkan untuk MTs adalah 174 peserta didik.

Alternatif B: Tabel 8 dan Tabel 9 menggambarkan biaya operasional non-personalia untuk SMP dan MTs dengan 20% biaya honorarium, konsumsi, dan investasi ringan. Disebabkan jumlah guru mata pelajaran di MTs lebih besar daripada SMP, maka biaya operasional non-personalia dan ukuran *break-even* satuan pendidikan untuk MTs lebih besar daripada SMP.

**Tabel 9. Biaya Operasional non-personalia untuk SMP dengan penghitungan biaya honorarium, konsumsi, dan investasi ringan sebesar 20% (untuk tahun 2013)**

			BREAK EVEN	SPM	SPM	SPM
	JUMLAH SISWA =	400	219	216	90	60
	JUMLAH ROMBEL =	10	6	6	3	3
	SCHOOL PROGRAM					
1	STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	390,550	390,550	390,550	390,550	390,550
2	STANDAR ISI	3,484,000	3,022,000	3,022,000	2,675,500	2,675,500
3	STANDAR PROSES	15,948,923	15,109,523	15,109,523	14,798,723	14,798,723
4	STANDAR PENDIDIK DAN TENDIK	9,300,000	6,675,000	6,675,000	6,675,000	6,675,000
5	STANDAR SARPRAS	23,187,500	14,437,500	14,437,500	7,875,000	7,875,000
6	STANDAR PENGELOLAAN	79,983,658	59,597,031	59,591,125	44,313,825	44,244,825
7	STANDAR PENILAIAN	35,594,050	24,096,689	23,958,250	16,345,573	14,875,090
	BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	167,888,681	123,328,293	123,183,948	93,074,171	91,534,688
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	419,722	563,492	570,296	1,034,157	1,525,578
	PERKIRAAN INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%
	TOTAL BIAYA PER SEKOLAH SESUDAH INFLASI	176,283,115	129,494,708	129,343,145	97,727,880	96,111,422
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)					
	HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	20%	20%	20%	20%	20%
	TOTAL BIAYA	211,539,738	155,393,649	155,211,774	117,273,456	115,333,707
	BIAYA PER SISWA	528,849	710,000	718,573	1,303,038	1,922,228

**Tabel 10. Biaya operasional non-personalia MTs dengan penghitungan honorarium, konsumsi, dan investasi ringan sebesar 20%**

			BREAK EVEN	SPM	SPM	SPM
	JUMLAH SISWA =	60	228	216	90	60
	JUMLAH ROMBEL =	3	6	6	3	3
1	STANDAR KOMPETENSI LULUSAN	449,950	449,950	449,950	449,950	449,950
2	STANDAR ISI	2,968,000	3,409,000	3,409,000	2,968,000	2,968,000
3	STANDAR PROSES	14,883,723	15,279,523	15,279,523	14,883,723	14,883,723
4	STANDAR PENDIDIK DAN TENDIK	7,200,000	7,725,000	7,725,000	7,200,000	7,200,000
5	STANDAR SARPRAS	7,875,000	14,437,500	14,437,500	7,875,000	7,875,000
6	STANDAR PENGELOLAAN	44,244,825	59,616,562	59,591,125	44,313,825	44,244,825
7	STANDAR PENILAIAN	17,198,590	27,773,807	27,117,250	18,811,573	17,198,590
	BIAYA SEBELUM INFLASI, HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	94,820,088	128,691,342	128,009,348	96,502,071	94,820,088
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)	1,580,335	563,492	592,636	1,072,245	1,580,335
	PERKIRAAN INFLASI TAHUN 2013	5%	5%	5%	5%	5%
	TOTAL BIAYA PER SEKOLAH SESUDAH INFLASI	99,561,092	135,125,909	134,409,815	101,327,175	99,561,092
	BIAYA PER SISWA (RP/SISWA)					
	HONORARIUM, KONSUMSI DAN INVESTASI SKALA KECIL	20%	20%	20%	20%	20%
	TOTAL BIAYA	119,473,311	162,151,091	161,291,778	121,592,610	119,473,311
	BIAYA PER SISWA	1,991,222	710,000	746,721	1,351,029	1,991,222

Ukuran *break-even* untuk SMP adalah 219 peserta didik, dan untuk MTs adalah 229 peserta didik.

Pola biaya operasional non-personalia persis sama dengan SD/MI, dan sebagai konsekuensinya juga dapat disarankan pilhan kebijakan yang sama.

1. Pemerintah mempunyai pilihan kebijakan untuk memberikan kompensasi kepada satuan pendidikan yang ukurannya dibawah ukuran brak-even tersebut. Pilihan tersebut dapat berupa kompensasi yang berbeda untuk ukuran yang berbeda, atau kompensasi yang berbeda untuk kelompok ukuran yang berbeda. Apabila dipilih per kelompok ukuran, maka jumlah kelompok akan

tergantung pada besarnya *break-even*, dan besarnya *break-even* tersebut tergantung pada pilihan alternatif (A, B).

2. Apabila Alternatif A yang dipilih, maka jumlah kelompok dapat sebagai berikut:

- o kelompok 1: 130 - 150 peserta didik,
- o kelompok 2: 110 – 130 peserta didik,
- o kelompok 3: 90 – 110, peserta didik
- o kelompok 4: 70 – 90 peserta didik,
- o kelompok 5: 60 – 70 peserta didik, dan
- o kelompok 6: < 60 peserta didik.

Apabila Alternatif B yang dipilih, maka jumlah kelompok dapat sebagai berikut:

- o kelompok 1: 170 - 190 peserta didik,
  - o kelompok 2: 150 – 170, peserta didik
  - o kelompok 3: 130 – 150, peserta didik
  - o kelompok 4: 110 – 130 peserta didik,
  - o kelompok 5: 90 – 110, peserta didik
  - o kelompok 6: 70 – 90 peserta didik,
  - o kelompok 7: 60 – 70 peserta didik,
  - o dan kelompok 8: < 60 peserta didik
3. Kiranya tidaklah efisien untuk memberikan kompensasi yang mahal kepada satuan pendidikan yang kecil yang sebenarnya dapat digabung memindahkan akses pendidikan dari para peserta didik tersebut.
4. Tarif BOS dapat diatur agar dapat merefleksikan indeks harga yang berbeda dari lokasi satuan pendidikan yang berbeda.
5. Pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan kontribusi mereka untuk pembayaran kompensasi, baik yang disebabkan karena kecilnya ukuran satuan pendidikan, maupun karena indeks harga yang tinggi di daerah tertentu Pemda-pemda tersbut toh berkewajiban untuk mengalokasikan 20% dari APBD nya untuk keperluan pendidikan, tetapi dalam kenyataannya biaya-biaya operasional non-personalia tersebut (biaya honorarium, konsumsi, investasi ringan, dan biaya guru mata pelajaran) untuk satuan pendidikan dasar dibiayai seluruhnya oleh pemerintah pusat melalui Dana BOS.